

实现国有经济结构的 战略性调整

● 许经勇

作为我国国民经济重要组成部分的国有经济,至今还占用着 70% 左右的社会经济资源。但是,这些资源不仅没有能够得到有效合理的利用,近年来反而出现大面积的经营亏损和资产流失,严重地影响着整个国民经济的持续稳定发展和整体效益的改善。从目前的现实情况看,国有经济面临的一个突出问题,是布局过于分散,战线拉得太长,有限的国有资本难以支撑过于庞大的国有经济“盘子”。我国大约 30 万户国有工商企业的资产总额为 9 万多亿元,实际能够真正用于生产经营活动的国有资本数量还不足 3 万亿元,平均每家企业仅有 1000 万元左右。

我国国有经济布局过于分散的状况,严重地制约着企业经营规模的扩大、竞争能力的增强乃至国民经济整体效益的提高。具体表现在以下几个方面:

其一,严重地障碍着国有工业结构的升级。由于国有工业布局过于分散,覆盖面过宽,且又大多集中于传统的基础工业部门,即在基础工业中的比重过高,影响了其它所有制工业的进入,使基础工业中各种所有制工业的竞争不足,市场机制的调节作用得不到有效的发挥,导致基础工业与原材料工业相比,相对生产率下降,其产出增长迟迟不能适

应加工工业发展的需要。与此同时,由于国有工业在新兴产业即技术密集型产业中的比重过低,这不仅影响了国有工业自身产业结构的高度化和产业竞争力的提高,而且导致国有工业难以对我国工业结构的升级特别是加工工业的技术集约化发挥有效的主导和带动作用,从而有可能导致技术密集型产业(包括高新技术产业)的发展由“三资”工业所主导乃至控制,使民族工业的成长和竞争力的提高受到阻碍、威胁或冲击。在我国工业结构向高加工度化和技术集约化发展过程中,国有工业在技术密集型产业中的地位如何,是关系到国有工业能否对整个工业发展发挥主导作用的根本问题。由于我国国有经济缺少具有较强技术开发和市场开拓能力的大企业和企业集团,产品结构不合理,大路产品多,低档产品多,许多产品品种老化,质量差,成本高,缺乏市场竞争力,造成严重的滞销、积压和浪费。

其二,严重地削弱了国有企业的竞争能力,即难以形成具有国际竞争实力的大型企业。80 年代以前,我国产业参与国际竞争首先是从国产工业品进入国外市场开始的,主要依靠在资源竞争上的比较优势,即以国内的廉价劳动力、土地和原材料,生产具有价格

竞争力的工业品,通过对外贸易打入国际市场。80年代后期以来,形势发生了深刻的变化,即随着我国对外开放的扩大,使得国外企业也可以利用我国要素市场上的廉价资源,甚至可以在境内创办企业,加上其它发展中国家也在逐步实行经济开放,那里也有廉价资源的供给,同我们形成了竞争的态势。何况,随着我国经济市场化程度的提高和人均国民收入水平的提高,我国要素价格也在不断地上涨。这种竞争不仅表现在争夺国际市场,而且表现在我国企业和外国企业争夺我国市场占有额上。须知,当今世界科技进步日新月异,国际产业结构加速重组,一些战略性新兴产业以前所未有的速度与规模积聚集中,少数跨国公司急剧地向全球扩张。这些公司的规模越来越大,技术进步速度越来越快,跨国经营范围越来越广。随着我国对外开放的扩大和深化,特别是对外商的政策取向从特殊优惠政策转向国民待遇,不少跨国公司进入我国,国内市场正在日益国际化,同跨国公司的竞争越来越激烈。在这种背景下,如何形成大规模的生产能力和强有力的竞争实力,便成为我国工业进一步发展的关键。但是,由于受传统的不合理的国有经济结构的制约,使得我国国有企业的经营规模和竞争实力和国外企业相比,差距甚为悬殊。因而,在对外开放和外资大量进入的情况下,缺乏应有的竞争实力,面临着生存危机。

其三,潜伏着引发金融危机的可能性。由于国有专业银行未能完全按照商业银行的要求运作,国有企业还未能建立起有效的债务约束机制,一些金融机构,尤其是国有银行的不良贷款比例偏高,潜伏着引发金融危机的可能性。问题就在这里,在国有企业通过实际上的负利率贷款得到大量补贴的情况下,国有企业的盈利率只有5%左右,这意味着国有企业使用这部分资源,不但不能提供回报,往往还发生资本的净损失。1996年,明亏和潜亏的国有企业分别占国有企业总数

的45%和30%,相当一部分银行贷款因此无法收回。根据我国有关法律规定,银行不良资产比重不应超过15%,而目前国有银行不良资产比重则高达25%左右。须知,银行经营信用业务的特殊性,就在于高负债经营以及资产业务与负债业务流动性的非对称。1996年,国有银行的负债率高达96.62%。这种高负债信用业务是建立在高度的公众信任之上的,当公众信任度突然下降时,遇到的最大冲击便是存款挤提。由于银行资产业务和负债业务流动的非对称性的制约,大规模的存款挤提,将会使银行经营立即陷入困境。从我国的实际情况看,银行体系中有相当部分资产虽然在帐面上存在,但实际上已经被企业和投资的低效率所吃掉,成为虚幻的资产。固然破产是必须的,但目前应该进入破产程序的企业和资产数量很多、规模很大,如此大规模的破产,必然大大超过银行的呆帐坏帐准备金,若用非经济发行货币的方式来核销收不回来的呆帐和坏帐,平衡泡沫破灭后银行资金运用和来源的缺口,恶性的通货膨胀可能会引起经济和社会的剧烈动荡。由此可见,如果没有足够强度的外部援助,金融危机随时都有可能爆发。

其四,使得国有企业制度创新,即建立现代企业制度步履维艰。我国国有经济的摊子铺得如此之大,布局如此之分散,决定了国家很难有足够的财力解决庞大的历史遗留问题。这就必然障碍着国有企业的制度创新。当前国有企业改革面临的一个突出问题,就是“钱从哪里来?人往哪里去?”这指的是国有企业长期拖欠债务该如何解决?以及“企业办社会”的包袱该如何消除?据初步估计,要为近30万家国有企业创造同其它企业大致平等的竞争条件,大体需要投入资金5万亿元以上,这显然是国家财力所无法支撑的。对于我国国有企业来说,负债率过高是一个普遍存在的问题,这种问题是新旧体制并轨时旧体制累积多年的矛盾的集中爆发。它不

可能靠企业破产或靠冲销银行贷款得到解决。因为无论是企业破产或者是冲销银行贷款,都有极其严格的限制。就冲销银行贷款来说,必须严格控制在银行法定呆帐准备金范围内(1997年核定为300亿元);即使把银行债务转为国家资本金,也是有极其严格限制的(1997年的定额为300亿元)。而目前国有企业拖欠银行的呆帐、滞帐高达9000多亿元。理不清的债务关系必然限制着国有企业向现代企业制度的转变。

针对这种情况,十五大报告指出,要从根本上解决长期遗留下来的国有经济布局与结构的不合理问题,就必须改变以往的做法,把工作重点从以往调整增量结构转变为调整存量结构,即“要从战略上调整国有经济布局”,“对国有企业实施战略性改组”。在目前国有企业资产存量中,大约有 $1/4 \sim 1/3$ 的生产能力闲置或利用不充分。这表明,要调整国有经济结构就必须把改善投资结构与优化资产存量结构紧密地结合起来。一方面,资产存量结构的调整需要一定的投资增量的推动,要力争用更少的存量吸引更多的增量;一方面投资增量结构的改善,需要依据于、服从于、有利于资产存量结构的合理化,力争用较少的投资增量来影响和带动更多的资产存量结构调整。实践经验表明,仅靠有限的增量调整,是很难改变庞大的存量结构,弄不好在庞大的存量惯性作用下,投入的增量还会很快地被不合理的存量结构所“同化”。从这个意义上说,经济结构的调整说到底还是存量结构的调整。如何把国有资产存量盘活,实际上已成为能否把不合理的结构调整过来的关键。因为在国家财力极为有限、大规模注资又难以办到的情况下,如果继续保持国有经济原有的行业领域和企业数量,我们就难以强有力的措施扭转国有经济的被动境况,国有资产流失问题就难以制止。

这里所说的“战略性调整”或“战略性改组”,就是通过国有资产的流动和重组,在适

当收缩国有经济战线的前提下,改善国有资产的配置结构和国有企业的组织结构,逐步改变国有经济布局分散、战线过长的状况,加强国家必保的行业、部门和领域,“在其它领域,可以通过资产重组和结构调整,以加强重点,提高国有资产的整体质量”。除关系国家经济安全和国民经济的长远发展,而又不宜由非国有企业控制或民间无力兴办的战略性新兴产业外,在一般竞争性领域,国有企业将不再充当主力经营者的角色,而是以市场竞争中平等一员的身分,参与竞争,并根据盈利多寡为原则考虑进入或退出。也就是说,要使国有资产从分散的中小企业向大型和特大型的企业集团、从低效的劣势企业向高效的优势企业、从一般竞争性领域向需要由国有经济发挥主导作用的战略领域集中。这样做,有利于达到保障重点、提高效率、增强支配力和竞争力的目的。需要指出的是,这种意义上的收缩,仅仅是国有资本分布领域的收缩,而不是国有资本数量的减少。相反地,通过国有资本从效益低的领域向效益高的领域流动,国有资产的数量不仅不会减少,而且可以更好地实现保值增值。

应当明确指出,国有大中型企业的资产重组,要以资本为纽带,以市场机制为基础,而不能由政府包办代替,搞“拉郎配”。只有这样,才能从传统的行政手段过渡到运用市场化的手段去改造和重组国企,即从宏观上进行资本的重组与配置,并形成一套资本配置机制;促使企业通过外部交易型战略,主要包括收购、兼并、股份制改造与上市等,在资本市场上重组与扩张;赋予投资银行运用市场化的企业改造与重组技术,为企业资本运营提供专业服务,成为资本流动的桥梁和媒介。只有引入资本和资本机制,并按资本机制的要求来进行资本运营,企业才能不断地强化激励机制和约束机制,才能去抵制不合理的行政命令。市场经济的重要功能之一,就是使各种所有制经济在平等竞争中充分发

挥自身的优势和长处,国有经济通过与其它所有制经济的比较找到自己的真正优势所在。为此,国有经济在不同行业、不同地区的分布将发生变化,国有资本在有些行业将继续保持垄断地位,在有些行业的比重将会上升,在有些行业将要转移或者退出。国有经济在有些地区将保持较高的比重,在有些地区则比较低。从我国工业化的历史进程看,当前正逐步转入成熟阶段,传统的产品结构、产业结构、企业组织结构不适应市场需求及其变化,从而形成了结构调整的内在动力和外压力。我国国有经济将经历建国以来最深刻、最大规模的资产重组和结构调整,产权流动速度将大大加快。

国有经济结构调整的进展,在相当程度上取决于体制改革的深化,不改革旧的经济体制,经济结构的调整是难以奏效的。首先,必须把国有企业改革成为真正的自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体和市场竞争主体,真正以市场导向决定生产什么、生产多少和怎样生产,从体制上消除边生产边积压赖以生存的微观基础。其次,必须加快培育全国统一的市场体系,特别是生产要素市场体系。打破条块分割、部门垄断、地区封锁,使资金、劳动力、生产资料能够按照市场需求,在不同行业、不同地区之间流动,为资源的优化配置、结构的合理调整创造良好的市场环境。第三,必须加快投资体制改革。要明确各类投资主体的主要投资范围,实现政企分开,确立企业是竞争性项目的基本投资主体;建立和完善投资主体的自我约束机制,这是有效控制投资增长过快、投资结构失衡、投资效益低下的关键;改进项目审批管理办法。先是变主要按照投资规模划分审批权限为主要根据产业政策划分审批权限,尔后创造条件,逐步由投资项目审批制过渡到投资项目登记制。即政府一般不对竞争性项目投资,对政府没有投资的项目,政府不审批,用登记备案制代替现行的审批制,即把微

观投资活动推向市场。

实现国有经济结构调整的主要目的,是为了更好地发挥国有经济的主导作用,而国有经济之所以能够发挥主导作用,在相当程度上是和国有经济的性质联系在一起。国有经济所固有的一个重要特点,就是依托国家这种特定的组织形式组合、配置资源,客观上要求必须代表国家的全局利益和长远利益。这个特点是其它经济主体所不可能具备的,从而决定了国有经济必须发挥主导、控制、协调和保障作用。从这个意义上说,国有企业的建立和发展,总是为了达到国家的某种战略目标,负有一定的社会政策义务。因此利润最大化不能作为国有企业的唯一目标。

长期以来,我国国有企业一直是国家财政收入的主要提供者,改革开放近20年来,这种状况仍然没有改变。1985~1995年,我国国有工业企业的产值份额从64.9%下降到34%,下降了30.9个百分点,资产份额从74%下降到53%,下降了21个百分点,而其所承担的财政收入份额仅从77.6%下降到71.1%,只降低了5.5个百分点。正是由于国有企业在产值和资产份额大幅度下降的同时,仍然承担了创造国家财政收入与保持社会就业等稳定社会的主要责任;与此同时,我国国有企业又承担了许多政策性义务。而国有企业承担社会政策义务往往是要以损失企业盈利绩效为代价的。

当前还有不少人认为,国有企业改革的实质,就是使国有企业成为以利润最大化为经营目标的企业,而要做到这一点,就必须解除国有企业承担的社会政策义务。实质上,在这里人们忽略了一个最基本的问题,即国有企业和非国有企业的差别。无论是哪一种类型的国家,都会有一些社会目标需要以建立国有企业的方式来实现。所以,每一个国家都会有一定数量的国有企业。当然,由于社会主义国家担负着比资本主义国家更为特

殊的历史使命,决定着社会主义国家需要有比资本主义国家更高比例的国有企业。我们这样说,并不意味着国有企业就不需要提高效率,不需要增加盈利。问题的实质在于,并不是所有企业都以盈利最大化作为目标,始能保证实现最高的经济效率。每一个国家总得有一些企业不以盈利为唯一或主要目标,始能实现整个国民经济的高效率。这些企业通常是国有企业。某些国有企业如果有可能完全解除社会政策义务,实际上就意味着这些企业没有必要非坚持国有不可。国有企业应该实行企业化经营,也可以实行公司化改组,但只要仍然实行国有制,就不可能完全摆脱社会政策义务。在现代企业制度下,不承担任何特殊的社会政策义务的国有企业是不可思议的。

根据十五大报告的精神,对国有经济进行战略性调整和改组,旨在更好地发挥国有经济在整个国民经济运行和发展中的主导作用。国有经济的主导作用应体现在以下几个方面:

第一,能够控制国民经济的命脉,要有足够的能力防范经济过大涨落的风险,以及为整个国民经济持续快速健康发展创造必要的基础条件。这就要求国有经济力量应主要分布在基础设施、基础产业、金融部门和对国家的经济实力和竞争能力有重大影响的高科技产业等。与基础设施、基础产业、高科技产业相联系的企业,具有如下特征:(1)企业经营要同时兼顾利益目标和社会目标;(2)建设周

期长,资金投入量大,收益回收较慢;(3)是一切生产部门从事生产经营活动的基础性条件,需要付出代价适度超前发展。

第二,要能有力地弥补市场缺陷,促进社会经济资源的优化配置,推动社会生产力和产业结构不断地向高水平发展。这里主要是指提供最重要的公共产品。公共产品可以分为两类:一类是向全体公民免费提供的纯公共产品,如国防、公安系统、公共道路、上下水道、城市美化、污染控制等;另一类是向消费者收取一定费用的准公共产品,如公立学校、公立医院、文化设施、城市自来水及煤气、邮政电讯、新闻广播、铁路、国家政策银行等。这类企业垄断性程度较高,而且在企业经营中,社会目标占支配地位,盈利目标要服从于社会福利最大化目标,因此适宜选择国有经济模式。

第三,能在必要时动员和组织社会经济力量,在短时间内实现特定战略目标。现阶段我国国有经济战略性调整的一个重要方面,在于如何以市场为导向,把产业结构、产品结构和企业组织结构的调整有机地结合起来,突出重点,择优扶强,通过联合兼并,推动生产要素向优势企业名牌产品流动,使存量资产得到优化配置,以提高国有资产的整体质量。

作者:厦门大学经济系教授
(361005)

责任编辑:郑洁